Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9528**

17. Wahlperiode 07. 05. 2012

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/8452 –

Entwurf eines Gesetzes zum Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/8461 –

Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt unterzeichnen und ratifizieren

A. Problem

Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/8452 zielt auf die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt – International covenant on economic, social and cultural rights – ICESCR) ab. Mit dem Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für die Ratifikation geschaffen werden.

In dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/8461 wird die Bundesregierung aufgefordert, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zeitnah zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/8452 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/8461 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8452 abzulehnen;

b) den Antrag auf Drucksache 17/8461 abzulehnen.

Berlin, den 25. April 2012

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Tom Koenigs
Vorsitzender

Frank Heinrich
Berichterstatter

Ullrich Meßmer
Berichterstatter

Marina Schuster
Berichterstatterin

Niema Movassat
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Frank Heinrich, Ullrich Meßmer, Marina Schuster, Niema Movassat und Volker Beck (Köln)

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/8452** in seiner 158. Sitzung am 9. Februar 2012 beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/8461** in seiner 158. Sitzung am 9. Februar 2012 beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/8452 zielt auf die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt – International covenant on economic, social and cultural rights – ICESCR) ab. Mit dem Vertragsgesetz sollen die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für die Ratifikation geschaffen werden.

In ihrem Antrag weist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter anderem darauf hin, dass dieses Fakultativprotokoll ein Verfahren enthalte, mit dem Einzelpersonen beim zuständigen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Beschwerde einlegen können, wenn sie ihre Rechte aus dem Pakt verletzt sehen. Das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt sei am 10. Dezember 2008 von der Generalversammlung der VN verabschiedet worden, Deutschland habe die Entstehung und Verabschiedung unterstützt, es aber bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert. Durch eine solche Ratifikation würde Deutschland jedoch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte deutlich stärken. Die Fraktion weist ferner darauf hin, dass der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt dessen Unterzeichnung durch die Bundesregierung vorausgehen solle. Die Unterzeichnung werde in einem eigenen Antrag der Fraktion gefordert.

In dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/8461 wird die Bundesregierung aufgefordert, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zeitnah zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Die Fraktion weist in ihrem Antrag zudem darauf hin, dass Deutschland international für eine Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eintrete. Durch eine zügige Ratifizierung des Protokolls müsse Deutschland die Ernsthaftigkeit dieses Engagements auch für die eigene nationale Politik unter Beweis stellen. Werde die Ratifikation weiter hinausgezögert, setze sich die Bundesrepublik Deutschland dem Vorwurf doppelter Standards im innerstaatlichen und außenpolitischen Umgang mit Menschenrechten aus und schade so ihrem internationalen Ansehen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8452 in seiner 59. Sitzung, der **Rechtsausschuss** in seiner 80. Sitzung, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** in seiner 101. Sitzung und der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** in seiner 60. Sitzung am 25. April 2012 beraten. Alle mitberatenen Ausschüsse empfahlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 17/8461 in seiner 59. Sitzung, der **Rechtsausschuss** in seiner 80. Sitzung, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** in seiner 101. Sitzung und der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** in seiner 60. Sitzung am 25. April 2012 beraten. Alle mitberatenen Ausschüsse empfahlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/8452 abzulehnen.

Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 17/8461 abzulehnen.

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat die Vorlagen in seiner 59. Sitzung am 25. April 2012 abschließend beraten. Zudem beriet der Ausschuss einen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(17)127 zu dem Antrag auf Drucksache 17/8461.

Der Ausschuss wolle beschließen:

In Kenntnis der Drucksache 17/8461 wolle der Deutsche Bundestag beschließen:

Punkt II. wird ergänzt um folgenden Halbsatz:

…, die nach Artikel 10 Ziffer 1 und Artikel 11 Ziffer 1 dieses Fakultativprotokolls erforderlichen Erklärungen abzugeben sowie sich für die Einrichtung eines Treuhandfonds gemäß

Artikel 14 Ziffer 3 des Fakultativprotokolls einzusetzen und sich durch Beitragsleistungen daran zu beteiligen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, sie wolle den Stillstand bei diesem Thema beenden. Es gebe seit langer Zeit Prüfungen in der Bundesregierung, ob man ratifizieren wolle oder nicht. Es gebe ein Ressort, in dem es Probleme gebe, andere würden gerne ratifizieren. Deshalb nehme man der Bundesregierung die Arbeit ab und ziehe das Thema ins Parlament und ermögliche damit endlich, dass Deutschland dem Fakultativprotokoll beitrete. Das werde für Deutschland keine großen Auswirkungen haben, aber man könne schlecht den anderen Ländern sagen, sie sollen sich den internationalen Menschenrechtsverträgen rechtsverbindlich unterwerfen, wenn man diese selbst scheue.

Sollte man tatsächlich Probleme mit dem deutschen Recht haben, habe man diese nicht mit dem Fakultativprotokoll, sondern mit dem ICESCR, den man aber unterzeichnet habe. Wenn die deutsche Menschenrechtspolitik auf der rechtlichen Seite so aussehe, dass man zwar alle Verträge unterschreibe, dann aber nicht beabsichtige, sie einzuhalten, wäre das fatal. Man könne nicht einen Vertrag unterschreiben und dann nicht auch dafür Sorge tragen, dass die mit der Unterzeichnung eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen auch individuell einklagbar gemacht würden. So könne man nicht mit internationalen Menschenrechtspakten umgehen. Denn wenn man diese Logik für sich in Anspruch nehme, dürfe man sich nicht wundern, wenn Länder mit einer katastrophalen Menschenrechtsbilanz sich ähnlich verhielten. Das Problem sei weniger die Klärung rechtlicher Defizite, sondern eine Frage der Glaubwürdigkeit, um gegenüber anderen Ländern konsistent auftreten zu können.

In dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. stehe prima vista nichts Falsches. Es seien aber Schritte, die erst kämen, nachdem diese Beschlüsse gefasst werden. Man sei nicht dagegen, wolle sich aber derzeit auf die Akzeptanz des Ganzen konzentrieren und diese nicht erschweren. Deshalb werde man diesen Änderungsantrag ablehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, sie wolle mit ihrem Änderungsantrag den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vervollständigen. Dieser beschränke sich ja darauf, eine Unterzeichnung und Ratifizierung des Fakultativprotokolls zu fordern und die Individualbeschwerde ins deutsche Recht überzuführen. Das Fakultativprotokoll stehe aber in seinen Artikeln 10, 11 und 14 noch drei weitere Instrumentarien vor, die aber ausdrücklich durch Abgabe einer Erklärung anerkannt werden müssen bzw. man ausdrücklich beitreten müsse. Das seien die Möglichkeit der Staatenbeschwerde, des Untersuchungsverfahrens, also einer Selbstbefassung des Ausschusses ohne Beschwerde und die Einrichtung eines Treuhandfonds. Man denke, dass Deutschland für sich in Anspruch nehme, international für eine Stärkung der Menschenrechte einzutreten und diese effektiv fördern zu wollen. Wer das fordere und sich massiv dafür einsetze, solle auch in der Außenwirkung der eigenen Politik dazu einen Beitrag leisten und mit gutem Beispiel vorangehen. Deshalb solle die vollständige Umsetzung durchgeführt werden und dazu habe man diesen Änderungsantrag vorgelegt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, das Thema der Ratifikation sei seit 2008 auf der Agenda. Dieser Zeitrahmen sei für solche Ratifizierungsverfahren nicht ungewöhnlich. Seit 2009 stehe das Fakultativprotokoll zur Zeichnung aus und bis jetzt hätten es erst acht Länder ratifiziert. In Deutschland gebe es jedoch in einigen Bereichen andere Voraussetzungen, so dass man aufgrund dessen einen längeren Prozess brauche. Ein Stichwort sei hier das Beamtentum. Gerade das Streikrecht in Verbindung mit dem Beamtentum in Deutschland spiele eine Sonderrolle. Hier müsse eine ordentliche Regelung herbeigeführt werden. Wesentlich sei, dass es prozessual-rechtliche Änderungen gebe. Deshalb sei die Prüfung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen. Dies bedeute keine Verweigerung der Unterzeichnung.

Die **Fraktion der SPD** legte dar, das Thema sei tatsächlich wegen der Dauer schon recht schwierig. Man werde dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zustimmen, da man fast mit dem gleichen Inhalt bereits am 16. März 2010 selber einen Antrag gestellt habe. Auch damals habe die Koalition bereits gesagt, dass es noch einen kleinen Moment dauern werde. Nun wisse man, was in ihrer Deutung ein kleiner Moment sei. Man empfinde diese Argumentation nicht unbedingt als Ablehnung. Gerade Deutschland müsse aus Sicht der Fraktion der SPD schnell beitreten, weil Deutschland auch bei der Entstehung des Protokolls eine ganz entscheidende Rolle gespielt habe. Interessant sei die Interpretation des Bundesministeriums. Denn alle angeblichen rechtlichen Probleme seien Dinge, die in dem deutschen Rechtssystem, aber auch in anderen Rechtssystemen, vorhanden und durchaus lösbar seien. Es wäre nicht das erste Mal, dass der Beitritt zu einem internationalen Abkommen, auch im Inland Rechtsfolgen habe. Manchmal müsse man dann auch Regeln verändern. Im Übrigen gebe es in Deutschland manche Regeln, bei denen man überprüfen müsse, ob sie heute noch international angemessen sind. Aber für diese Abwägung der Folgen sei in den vergangenen zwei Jahren ausreichend Zeit gewesen. Ein anderer Aspekt sei, dass man nach einem Beitritt mit einer Menge Klagen gegen die Bundesrepublik Deutschland rechne. In anderen Fällen sei dies aber auch nicht eingetreten.

Mit Blick auf die eventuellen Individualklagen lehne man den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. ab, da die Frage dieser Klagen erst erfolgen könne, wenn die innerstaatlichen Rechtswege ausgeschöpft sind. Die Erfahrung zeige aber, dass es nicht zu dieser oft befürchteten Protestflut komme. Deshalb wäre es an der Zeit, dass die Koalitionsfraktionen Position beziehen und sich nicht hinter den Argumenten der Bundesregierung verstecken. Es gebe auch andere Fälle, wo man als Parlament die Gesetzesinitiative ergriffen habe, weil es zwischen den Ministerien keine Einigung gab. Deshalb begrüße man es ausdrücklich, dass nun dieser Gesetzentwurf vorgelegt worden sei. Man werde ihm ebenso wie dem Antrag zustimmen. Den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. werde man aber ablehnen.

Die **Fraktion der FDP** wies darauf hin, dass man Teil der Koalition sei und man deshalb aus Gründen der Vertragstreue gemeinsam mit dem Koalitionspartner abstimmen werde. Man habe dieses Problem auch gegenüber dem Koalitionspartner kommuniziert. Man werde die Oppositionsinitiative ablehnen, obwohl man in der eigenen Fraktion eine andere Beschlusslage habe. Seit 2011 gelte in der Fraktion der FDP, dass man sich aus verschiedenen völkerrechtlichen und menschenrechtspolitischen Gründen für die baldige Zeichnung und Ratifizierung einsetze. Man habe den UN-Sozialpakt ratifiziert und sei zu dessen Einhaltung verpflichtet. Dazu

schaffe das Fakultativprotokoll lediglich ein Rechtsmittel. Das ändere nichts an den völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Bundesregierung sei sehr aktiv im Bereich der ICESCR. Hier wolle man nur an das Engagement zum Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung erinnern. Man wünsche und hoffe, dass die Bundesregierung ihren sehr sorgfältigen Prüfungsprozess und ihre Ressortabstimmung bald abschließe. Man werde gemeinsam abstimmen, wolle aber zu Protokoll geben, dass es einen klaren anderen Fraktionsbeschluss dazu gebe.

Die **Bundesregierung** erläuterte, sie habe sehr aktiv und konstruktiv an der Arbeit an dem Fakultativprotokoll mitgewirkt. Bislang sei es lediglich von acht Staaten (Argentinien, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Ecuador, El Salvador, Mongolei, Slowakei, Spanien) ratifiziert worden. Die Mehrheit der Länder befinde sich wie Deutschland noch im Prüfungsprozess. Die Prüfung gestalte sich angesichts der weitreichenden Implikationen des Sozialpaktes nicht nur in Deutschland komplex und zeitaufwendig und die Bundesregierung wolle dieses Prüfungsverfahren gründlich durchführen und zu Ende bringen mit der Maßgabe, dass man möglicherweise ratifiziere. Durch das Fakultativprotokoll werde es zwar nicht zu einer materiell-rechtlichen Änderung kommen, prozessual-rechtlich komme es aber sehr wohl zu einer Änderung, deren Auswirkungen ebenfalls zu prüfen seien. Zudem stimme die Bundesregierung einer Ratifizierung immer nur dann zu, wenn die aus einem internationalen Übereinkommen erwachsenen Verpflichtungen bereits mit deutschem Recht im Einklag stehen oder in deutsches Recht umgesetzt worden sind.

Vor der Abstimmung betonte der **Vorsitzende** noch einmal, dass sich aus seiner Sicht Deutschland in den internationalen Gremien mit seiner Menschenrechtspolitik unglaubwürdig mache, wenn man auf der einen Seite an dem Zustandekommen dieses Fakultativprotokolls intensiv mitgearbeitet habe und es dann weder unterzeichne noch ratifiziere und die Sache in die Jahre kommen lasse. Das sei das Gegenteil von dem, was man eigentlich sonst auch hier im Ausschuss als Konsens habe: dass man die Instrumente der internationalen Menschenrechtspolitik pflege und verstärke. Das Vorgehen in diesem konkreten Fall sei ein sehr schlechtes Beispiel und er bedauere das sehr.

Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. hat der Ausschuss den Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(17)127 abgelehnt.

Berlin, den 25. April 2012

Frank Heinrich Berichterstatter	**Ullrich Meßmer** Berichterstatter	**Marina Schuster** Berichterstatterin
Niema Movassat Berichterstatter	**Volker Beck (Köln)** Berichterstatter	



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333